

## **Reclamació: 269/2018**

### **Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés a relació de diferents dades desglossades de cada centre educatiu de Catalunya**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 269/2018 presentada en relació amb la denegació de l'accés a relació de diferents dades desglossades de cada centre educatiu de Catalunya.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

#### **Antecedents**

1. En data 29 de maig de 2018 una ciutadana va presentar una sol·licitud d'accés a informació pública, d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, al Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, en la qual demana:

“ La relació de dades desglossades de cada centre educatiu de Catalunya que inclogués:

- a) *Nombre d'alumnes*
- b) *Nombre d'unitats*
- c) *Tipologia de centre (per ensenyaments impartits)*
- d) *Titularitat (públic, privat o concertat)*
- e) *Zona educativa*
- f) *Nombre d'alumnes estrangers*
- g) *Nombre d'alumnes amb necessitats educatives especials per situació social desfavorable*
- h) *Nombre d'alumnes que reben ajuts individuals de menjador*
- i) *Nombre d'alumnes escolaritzats fora el període de matrícula*
- j) *Demanda rebuda durant la preinscripció*
- k) *Taxa d'abandonament escolar prematur*
- l) *Renta de les famílies (agrupades per nivells de renda)*

*En cas d'incórrer en alguna de les limitacions del dret d'accés a la informació pública, demano una relació de les dades anonimitzades (per exemple, usant un codi enlloc del nom del centre que sigui igual per a totes les dades sol·licitades).*

*Però en qualsevol cas, una relació de les dades individuals de cada centre, en cap cas agrupades.*

*Demano el nombre absolut de les dades i, només en cas de no ser possible, el percentatge sobre el total d'alumnes en el cas de les dades demanades en els apartats (f), (g), (h) i (i)."*

2. En data 29 de juny de 2018 la Secretaria General del Departament d'Ensenyament emet resolució per la qual estima la sol·licitud d'accés a la informació presentada i acorda facilitar la informació en els termes indicats en la mateixa resolució.

3. En data 20 de juliol de 2018 la persona sol·licitant de l'accés a la informació presenta a la GAIP una reclamació contra el Departament d'Ensenyament, per considerar que no se li ha proporcionat tota la informació sol·licitada. En concret argumenta que:

*"- No s'ha donat la informació dels alumnes estrangers ni dels alumnes amb necessitats educatives especials per centre educatiu sinó agrupats per municipi (punts f) i g) de la SAIP)  
- Només s'ha donat la informació del alumnes escolaritzats fora del període de matrícula del primer curs de cada etapa educativa quan es demanava la de tots els cursos (punt i) de la SAIP)  
- No s'especifiquen els cursos acadèmics de la publicació al web Dades obertes referent a alumnes i unitats (punts a) i b) de la SAIP)."*

4. En data 1 d'agost de 2018 la GAIP dona trasllat al Departament d'Ensenyament de la reclamació presentada i li sol·licita l'informe corresponent així com l'expedient complet.

5. En data 18 de setembre de 2018 el Departament d'Ensenyament emet informe de posicionament sobre la reclamació presentada en el qual fa constar, pel que fa al límit de protecció de dades que:

*"(...)el Departament considera que la informació sobre els alumnes estrangers i els alumnes amb necessitats educatives especials s'hauria de denegar a nivell de centre educatiu tenint en compte que l'origen racial i la salut són dades personals especialment protegides d'acord amb l'art. 23 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.(...)"*

6. En data 20 de setembre de 2018 la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti un informe en relació a la reclamació presentada.

## **Fonaments Jurídics**

### **I**

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades en el termes del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD) . Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

## II

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC estableix que *"les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix "informació pública" com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT) en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, l'accés ha de ser denegat si la informació que es vol obtenir conté dades especialment protegides, tret que consti el consentiment exprés per part de les persones interessades (art. 23 LTC).

En el cas que la informació a la que es vol accedir no contingui dades especialment protegides, per determinar l'abast del límit cal efectuar la ponderació entre el dret a la protecció de dades de les persones afectades, i l'interès públic en la divulgació de la informació (art. 24 LTC).

### III

En la sol·licitud d'accés presentada al Departament d'Ensenyament, i als efectes d'aquest informe, es demana accedir al nombre d'alumnes estrangers i al nombre d'alumnes amb necessitats educatives especials per situació social desfavorable de tots els centres educatius de Catalunya.

Per tal de determinar si aquesta sol·licitud d'informació està sotmesa als límits regulats en els articles 23 i 24 de la LTC escau analitzar si la informació sol·licitada conté dades de caràcter personal i si per tant li és d'aplicació el règim previst al RGPD.

El RGPD s'aplica al tractament totalment automatitzat de dades personals, així com al tractament no automatitzat de dades personals continguda en un fitxer o destinades a inscriure-s'hi (article 2.1).

Als efectes de l'RGPD es considera "*dada personal*" tota informació sobre una persona física identificada o identificable (l'interessat); d'acord amb l'apartat segon de l'article 4.1 de l'RGPD "*s'ha de considerar persona física identificable qualsevol persona la identitat de la qual es pot determinar, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona*" (article 4.1 RGPD).

En aquest sentit el considerant 26 de l'RGPD estableix que: "*Els principis de la protecció de dades s'apliquen a tota la informació relativa a una persona física identificada o identificable (...) Per determinar si una persona és identificable cal tenir en compte tots els mitjans que raonablement pot utilitzar el responsable del tractament o qualsevol altra persona per identificar directament o indirectament la persona física, com per exemple la singularització. Per determinar si hi ha una probabilitat raonable que s'utilitzin mitjans per identificar una persona física, cal considerar-ne tots els factors objectius, com els costos i el temps necessaris per a la identificació, tenint en compte tant la tecnologia disponible en el moment del tractament com els avenços tecnològics.*"

L'article 4.5 del RGPD defineix la seudonimització com "*el tractament de dades personals de manera que ja no es puguin atribuir a un interessat sense utilitzar informació addicional, sempre que aquesta informació consti per separat i estigui subjecta a mesures tècniques i organitzatives destinades a garantir que les dades personals no s'atribueixen a una persona física identificada o identificable*". De tal manera que el considerant 26 de l'RGPD fa palès que "*Les dades personals seudonimitzades, que es podrien atribuir a una persona física utilitzant informació addicional, s'han de considerar informació sobre una persona física identificable*".

Per tant, dada personal és qualsevol informació relativa a una persona física, viva, identificada o identificable. Les diverses informacions que recopilades poden portar a identificar a una determinada persona, també constitueixen dades de caràcter personal. Així, una persona física no es considera indetectable si la identificació requereix terminis o activitats desproporcionats tenint en compte els costos, el temps necessari per a la identificació i la tecnologia disponible.

A sensu contrari, el considerant 26 de l'RGPD estableix que *“(…)els principis de protecció de dades no s'apliquen a la informació anònima, és a dir a la informació que no té relació amb una persona física identificada o identificable, ni a les dades convertides en anònimes de manera que l'interessat no sigui identificable o deixi de ser-ho. En conseqüència, aquest Reglament no afecta el tractament d'aquesta informació anònima, fins i tot amb finalitats estadístiques o de recerca.”*

Cal tenir en consideració que per a que les dades es considerin veritablement anònimes l'anonimització ha de ser irreversible. Les dades personals que hagin estat anonimitzades, xifrades o presentades amb un pseudònim, però que puguin permetre tornar a identificar a una persona, continuen essent dades personals i s'inclouen en l'àmbit d'aplicació de l'RGPD. La decisió sobre si les dades permeten la identificació d'una persona i sobre si la informació pot considerar-se com anònima o no, depèn de les circumstàncies concretes de cada cas i s'engloba en l'anàlisi de riscos que el responsable del tractament ha de portar a terme amb anterioritat al tractament de les dades.

En aquest sentit, continuen vigents les conclusions del Grup de Treball de l'article 29 en el Dictamen 4/2007 “sobre el concepte, de dades personals”, que analitza la definició de dades personals prevista a l'article 2 a) de la Directiva 95/46/CE, i que determina:

*“A los efectos de la Directiva, los «datos anónimos» pueden definirse como cualquier información relativa a una persona física que no permita su identificación por el responsable del tratamiento de los datos o por cualquier otra persona, teniendo en cuenta el conjunto de medios que puedan razonablemente ser utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona. «Datos anonimizados» serán, por lo tanto, los datos anónimos que con anterioridad se referían a una persona identificable, cuya identificación ya no es posible. El considerando 26 también hace referencia a este concepto cuando dice que «los principios de protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar al interesado». Una vez más, la decisión sobre si los datos permiten la identificación de una persona y sobre si la información puede considerarse como anónima o no depende de las circunstancias concretas de cada caso, por lo que debe realizarse un análisis caso por caso, en el que habrá que prestar especial atención a hasta qué punto cabe considerar razonablemente posible que se utilicen los medios para identificar a dicha persona, tal como se describe en el considerando 26. Esto es particularmente importante en el caso de la información estadística, puesto que a pesar de que ésta pueda facilitarse en forma de datos agregados, la muestra original puede no ser suficientemente amplia y otros datos pueden permitir la identificación de personas físicas.”*

Cal tenir en consideració també el Dictamen 05/2014 sobre tècniques d'anonimització, del Grup de Treball de l'Article 29, que formula recomanacions per a la gestió de les tècniques

d'anonimització tenint en compte el risc residual de la identificació inherent a les mateixes. En aquest dictamen es posa de manifest que el concepte d'identificació no comporta únicament la possibilitat de recuperar el nom o l'adreça d'una persona, sinó que inclou també la *"identificabilitat potencial per singularització, vinculabilitat o inferència"*, es a dir, no es tracta només de la possibilitat d'identificació directa de la persona, sinó també indirecta.

Per tant, el Departament d'Ensenyament, com a responsable del tractament, en el procés d'anonimització de les dades ha d'avaluar els riscos i la possibilitat de reidentificació a posteriori dels titulars de les dades tenint en compte les circumstàncies concertes de cada cas i, ha de garantir la confidencialitat de la informació personal que ha anonimitzat.

Cal tenir en consideració que, els titulars de les dades que han estat anonimitzades pel Departament d'Ensenyament són menors, i que com a tals, per aplicació del principi jurídic de l'interès superior del menor, són mereixedors d'una especial protecció.

En el cas que ens ocupa la informació sol·licitada pel reclamant, consistent en el nombre d'alumnes estrangers i el nombre d'alumnes amb necessitats educatives especials per situació social desfavorable dels centres educatius de Catalunya, és una informació que no conté, en principi, dades de caràcter personal.

Conèixer el nombre d'alumnes estrangers matriculats en un centre, el nombre d'alumnes amb necessitats educatives especials per situació social desfavorable, individualitzada per centre, el nombre d'alumnes que reben ajuts de menjador, el nombre que han estat escolaritzats fora del període de matrícula o la taxa d'abandonament, no permet identificar de manera directa els alumnes afectats. Tampoc se'ns ha d'escapar, que en determinades circumstàncies pot ser relativament fàcil que algunes d'aquestes informacions siguin conegudes per altres alumnes del centre (per exemple, la condició d'estranger, l'escolarització fora del període de matrícula o l'existència de necessitats educatives especials). En aquest cas el coneixement d'aquestes circumstàncies no derivaria de la informació que ara es sol·licita sinó que es pot obtenir fàcilment de manera directa per altres vies.

Ara bé, en centres amb un nombre reduït d'alumnes en les quals concorrin les diferents característiques respecte de les quals es sol·licita informació, si a més de la informació relativa al nombre d'estrangers del centre es lliura altra informació com el nombre d'alumnes amb necessitats educatives especials per situació familiar desfavorable, o el nombre d'alumnes que reben ajuts individuals de menjador, pot acabar essent relativament fàcil que s'obtingui un perfil de determinats alumnes que sigui fàcilment identificable no només per la resta de famílies del centre sinó per molta altra gent. Per això, en aquests casos concrets caldria que el Departament facilités la informació en un nivell d'agregació que garantís la no identificació dels interessats. I en aquest cas, el nivell d'agregació podria no ser suficient el nivell municipal, perquè segurament molts dels casos en què hi ha risc de reidentificació a nivell de centre, també existiria el mateix risc a nivell municipal quan es tracti de municipis amb un únic centre.

En la resta de supòsits la normativa de protecció de dades personals no impediria l'accés per part de la reclamant a la informació sol·licitada en la mesura que no es faciliten dades personals ni informació que indirectament permeti la identificació dels titulars de les dades.

L'article 25 de l'LTC preveu que en els casos en que sigui aplicable algun dels límits d'accés a la informació pública previstos en aquella norma, la denegació només ha d'afectar a la part corresponent de la documentació que es vegi afectada per aquell límit mentre que s'ha d'autoritzar l'accés a la resta de dades no afectades. Per tant, res impediria lliurar la informació a nivell de centre quan no existeixi risc de reidentificació, i facilitar-la a nivell de municipi o fins i tot a un nivell superior (per exemple, zona rural escolar) quan no es doni aquesta circumstància.

No se'ns escapa, però, que facilitar informació sobre el nombre d'alumnes estrangers per nivell i per centre de tot Catalunya comporta proporcionar una informació que pot conduir a elaborar un perfil d'aquests centres en funció de la nacionalitat dels seus alumnes i que, en conseqüència, podria tenir un efecte estigmatitzador dels centres que concentren un nombre major d'alumnes "estrangers", però, en qualsevol cas aquesta qüestió escaparia de l'àmbit de la protecció de dades de caràcter personal.

## **Conclusió**

La normativa de protecció de dades de caràcter personal no impedeix l'accés del reclamant a la informació sobre el nombre d'alumnes estrangers i el nombre d'alumnes amb necessitats educatives especials per situació social desfavorable de tots els centres educatius de Catalunya.

En aquells supòsits en que en base a una anàlisi del risc i de manera motivada existeixi risc d'identificació dels titulars de les dades, només es pot lliurar la informació en un nivell d'agregació que garanteixi la no identificació.

Barcelona, 9 d'octubre de 2018